



CAPÍTULO

INFORME DE LA COOPERACIÓN
SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA 2019

sursur

Capítulo I

La Cooperación Sur-Sur luego de PABA+40: alianzas necesarias ante retos complejos*

Desde sus orígenes en el ocaso de la Segunda Guerra Mundial, la Cooperación Internacional ha sido un asunto principalmente de Estados. En una época con menor población, altos costos de movilización y sociedades mayoritariamente rurales y desarticuladas, las relaciones y compromisos entre países se llevaban a cabo desde las capitales.

La heterogeneidad del mundo en desarrollo aumentó posteriormente como resultado de la aparición de redes y alianzas de mercados emergentes; actores regionales con aspiraciones globales; migraciones del campo a la ciudad con aumentos en la innovación y productividad, y del desarrollo de las tecnologías de difusión de información. A la par de estos cambios, nuevos actores se sumaron a la conversación global tales como el sector privado (desde la filantropía y desde los pactos industriales), la sociedad civil, la academia y los gobiernos subnacionales/locales.

La tesis central de este capítulo es que las dinámicas de la globalización han impulsado el desarrollo de redes de actores que, desde el último cuarto del Siglo XX, dialogan con el Estado en los debates iberoamericanos sobre el desarrollo. Los esfuerzos por desarrollar nuevas formas de trabajo conjunto entre el Estado y estos actores se traducen en nuevos tipos de alianzas, cuyos instrumentos de gestión aún están en construcción. Estas alianzas son cada vez

más necesarias, visto que estos actores tienen responsabilidades y conocimientos propios que aportar a la resolución de problemas del desarrollo.

A este reconocimiento a la calidad de dichos aportes, el contexto de la Agenda 2030 agrega una dimensión financiera: el desarrollo de soluciones para enfrentar los 17 retos planteados en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) requerirá multiplicar los esfuerzos y recursos financieros disponibles para la promoción del desarrollo.

Los principios de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular son idóneos para conformar espacios horizontales de colaboración multiactor que permitan dar respuesta a este reto, como ha quedado registrado en documentos guía del espacio iberoamericano como el II Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana, aprobado en noviembre de 2018 durante la IV Reunión Ordinaria de Responsables de la Cooperación Iberoamericana, celebrada en Guatemala.

* Capítulo elaborado y consensado por los países iberoamericanos miembros del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), a través de las figuras de sus Responsables de Cooperación y a partir de una versión inicial preparada por Colombia, junto a Argentina, Chile, España, México, Panamá y Uruguay.

I.1

BREVE CRONOLOGÍA DEL SURGIMIENTO DE NUEVOS ACTORES EN LOS DEBATES SOBRE DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA Y A NIVEL GLOBAL

El desarrollo de modalidades de trabajo conjunto en el Sur Global, que privilegian los intercambios técnicos y el aprendizaje mutuo entre socios por encima de los flujos financieros, ha sido una constante a lo largo de casi 70 años. En paralelo a este proceso, nuevos tipos de actores han conformado redes internacionales y han emergido como interlocutores de los Estados en foros internacionales, con objetivos y formas de organización propias y distintivas. En este proceso identificamos, al menos, siete hitos claros.

El primer hito en este proceso lo representa la Conferencia de Bandung, celebrada en abril de 1955, convocada por las Naciones recién independizadas de África y Asia ante la creciente polarización ocasionada por la Guerra Fría y las amenazas neocolonialistas, sentó las bases de una cooperación económica, técnica y cultural diferente, sustento del Movimiento de los Países No Alineados.

El segundo hito fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, que tuvo lugar en septiembre de 1978 y que generó el célebre Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), documento que consolida la Cooperación Sur-Sur como una modalidad de cooperación reconocida e independiente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El PABA hace explícitos los principios de respeto a la soberanía, no injerencia en asuntos internos, solidaridad en la acción internacional, compromiso con la paz y horizontalidad en la relación entre los socios participantes, condiciones centrales y propias tanto de la Cooperación Sur-Sur como de la Cooperación Triangular.

En los años siguientes se registraron emergencias políticas y ambientales que fueron recogidas en el informe de la Comisión Brundtland de 1987, solicitado por las Naciones Unidas y titulado “Nuestro Futuro Común”, documento que propone por primera vez la noción de desarrollo sostenible. La reacción a este informe sirvió como catalizador para el tercer hito en el desarrollo de nuevos actores y narrativas en las discusiones globales: la

Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, celebrada en junio de 1992. El evento citó movimientos ambientalistas, de ciudadanos y de empresarios, con un impacto mediático inédito gracias a las comunicaciones satelitales y al estado de shock generado por la aún reciente desintegración de la Unión Soviética.

Desde entonces cobra más fuerza la idea de que ciertos retos del desarrollo deben encararse a escala regional y global, resaltando la interdependencia de las sociedades y ecosistemas. La Cooperación Internacional se afianza como mecanismo útil para actuar a esta escala y para la articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil y con la empresa privada (inicialmente bajo la rúbrica de la Responsabilidad Social Empresarial), en temas como: promoción y defensa de los Derechos Humanos; desarrollo de redes de conocimiento y buenas prácticas; difusión de estándares internacionales de gestión macroeconómica; prevención de conflictos; promoción de la nutrición y seguridad alimentaria; acceso a medicamentos y vacunas; gestión ambiental y tratamiento de fuentes de agua.

En abril de 2000, con ocasión de la Primera Cumbre del Sur en La Habana, los países del Grupo de los 77 (G77) realzan la Cooperación Sur-Sur como herramienta importante para fortalecer la independencia económica de los países del Tercer Mundo y avanzar en el logro de su desarrollo, así como uno de los medios para garantizar su participación equitativa y efectiva en la reconfiguración del nuevo orden económico internacional. La cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo se ha convertido en un componente integral de las relaciones mutuas entre los Estados del Sur y un importante medio de promover el intercambio de ideas, iniciativas, conocimientos, avances técnicos, habilidades y experiencias en el espectro de una amplia gama de sectores.

El cuarto hito lo representa la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, que tras evaluar el rol de las Naciones Unidas en el Siglo XXI propuso ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dirigidos a erradicar la pobreza; promover la educación y la igualdad de género; reducir la mortalidad infantil y la incidencia de enfermedades; mejorar la salud materna, y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Aunque innovadora y ambiciosa, la Agenda del Milenio fue blanco de críticas debido a que los Países en Desarrollo no participaron en su formulación; había poca interrelación entre las metas; se echaba en falta un esquema de seguimiento con indicadores desagregados comunes; no se contaba con una estrategia de implementación a nivel subnacional; y había pocos puentes de articulación

con actores no estatales. Muchas de estas críticas impulsan en los siguientes años las discusiones en los foros sobre la eficacia de la ayuda.



Las dinámicas de la globalización han impulsado el desarrollo de redes de actores que, desde el último cuarto del siglo XX, dialogan con el Estado en los debates iberoamericanos sobre el desarrollo

En París (2005), Accra (2008) y Busan (2011), la AOD comienza a adoptar principios guía que ya orientaban la Cooperación Sur-Sur desde el PABA: apropiación de las intervenciones de desarrollo por parte de los socios beneficiarios; alineamiento con las estrategias nacionales de desarrollo; armonización de prácticas e instrumentos de trabajo entre distintos cooperantes; enfoque en la medición del impacto de las intervenciones, y transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos. Estas conversaciones son testigos de una incidencia cada vez más fuerte e informada de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que, con experiencia en la ejecución de proyectos y con capacidad de análisis gracias al trabajo académico, presionan por una mayor transparencia e inclusión en todo el sector.

El quinto hito es el salto cualitativo que da la agenda de la Cooperación en Iberoamérica a finales de la primera década del 2000, en la vecindad de los 30 años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA). Tres hechos clave destacan en esta coyuntura: la publicación del primer Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica por parte de la SEGIB en 2007; la creación en 2008 del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), y la celebración en 2009 de la Conferencia de Naciones Unidas de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur en Nairobi, donde entre otras cosas se refuerzan y actualizan los principios de la cooperación técnica. Estos eventos reflejan una apuesta del Sur Global por aprender de sí mismo y por aprovechar sus propias dinámicas en la búsqueda del desarrollo.

El sexto hito es la Agenda 2030 integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, en la que se realizó un proceso de consultas multinivel sin precedente, que promovieron la conformación de numerosas alianzas globales entre actores

de diferente naturaleza, trabajando juntos para profundizar los intercambios de buenas prácticas en movilización de recursos; transparencia y responsabilidad en el desarrollo; desarrollo en contextos de conflicto y fragilidad; medición y generación de datos, entre otros; y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-21) celebrada en diciembre de 2015 en París.

En lo concerniente a la agenda del desarrollo y la cooperación, el séptimo y más reciente hito lo constituye la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular, conocida como PABA+40 por la conmemoración de los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires, llevada a cabo en Buenos Aires en marzo de 2019, que reitera en sus recomendaciones los postulados de 1978, y los avances de Nairobi (2009), París (2015) y Addis Abeba (2015). Asimismo, los contrasta con la situación actual y los emplaza en un nuevo tablero de juego: no hablamos sólo de cooperación técnica, respeto y no injerencia en contextos post-colonialistas, ahora también reconocemos a la academia, a las empresas, a la sociedad civil y a los gobiernos locales como actores legítimos y necesarios para hacer sostenible algo tan poco trivial como la permanencia de la humanidad en este planeta.

1.2

EL CONTEXTO ACTUAL: DESAFÍOS GLOBALES CON MATICES IBEROAMERICANOS

Luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, en muchos países iberoamericanos parecía haberse instalado un consenso respecto a la democracia representativa y la economía de mercado como formas óptimas de organización política y económica de nuestras sociedades. Aunque la región contó siempre con emblemáticas referencias de modelos alternativos, las dos primeras décadas del Siglo XXI han visto reevaluados estos consensos en numerosos países, lo que plantea nuevos desafíos globales.

Nuevas aceleraciones tecnológicas ocurren en los campos del diseño de materiales, técnicas de construcción, telecomunicaciones, o generación y procesamiento de información

sobre todos los sectores de la economía, en lo que actualmente se entiende como la “Cuarta Revolución Industrial”. Asimismo, la creación de nuevas oportunidades de innovación también implica un traslado de las fuerzas de producción (“*offshoring*”) y en muchos casos la automatización de procesos, lo que elimina puestos de trabajo.

Es necesaria una redefinición de las prioridades del desarrollo. Los consensos globales más significativos de las últimas dos décadas se han conformado alrededor de dos temas principales: la superación de la pobreza extrema, y la mitigación y adaptación al cambio climático. Como se mencionó anteriormente, ambos temas cobran gran relevancia en la Agenda del Milenio (2000-2015) y en la Agenda 2030 (2015-2030).

Antiguos consensos sobre la autoridad están renegociándose. Contra muchos pronósticos, la última década también ha sido testigo del retorno de debates que aparentemente habían sido resueltos, sobre el valor de la información confiable para la toma de decisiones informadas, desde el nivel estatal hasta el individual. Diferentes grupos cuestionan la autoridad de fuentes tradicionales de información como las universidades, los centros de pensamiento, los medios de comunicación o los partidos políticos para describir las realidades sociales, proponiendo interpretaciones alternativas.

La confluencia de estos y otros factores está modificando el espacio público y obligando al Estado a responder a los nuevos contextos: la expansión y tecnificación de la agenda pública ante fenómenos como el cambio climático, la cuarta revolución industrial o las cadenas de valor internacionales; la creciente complejidad de coordinación debido a la atomización del Estado en múltiples entidades con mandatos puntuales; la aceleración de los acontecimientos públicos debido a las inmediatez de información de las redes sociales, lo que reduce el tiempo de reacción y aumenta el riesgo de error; la descentralización; la integración en organismos regionales; así como la aparición de nuevos actores y formas de organización que, como se ha indicado previamente, compiten con la voz del Estado en foros internacionales.

Aunado a estos desafíos globales, muchos países iberoamericanos enfrentan obstáculos estructurales tales como:

Alta dependencia de las materias primas.

En las economías de la región continúan teniendo gran peso las industrias extractivas básicas, lo que nos hace vulnerables a shocks externos generados por la variabilidad en la demanda y precio de éstas. La preponderancia de las industrias

básicas también determina que el valor agregado promedio de nuestras exportaciones, así como la productividad promedio de nuestra fuerza laboral, sea menor que la de otras regiones.

Poca capacidad para gestionar la actual oleada migratoria.

Motivados por distintos factores tales como el deterioro de condiciones económicas, políticas o de inseguridad, que pueden verse afectadas por efectos del cambio climático, los flujos migratorios mixtos aumentan la demanda de servicios públicos e impactan los mercados laborales de los países de tránsito y receptores.

Debilidades institucionales persistentes.

La preponderancia de la informalidad laboral que presiona los salarios a la baja y disminuye la base fiscal del Estado, la subutilización de la población económicamente activa, los cambios tecnológicos que han transformado el mercado de trabajo y los procesos de regulación laboral, así como diferentes formas de evasión fiscal y captura del Estado por parte de intereses económicos, son las debilidades institucionales preponderantes.

Baja inversión en capital humano. Tanto del sector público al reducir la inversión en educación, como del privado cuya inversión en investigación y desarrollo es muy reducida en comparación con lo invertido en otras latitudes, se refleja en resultados pobres en las pruebas de evaluación internacional y parece contribuir a que haya menos empresas latinas capaces de innovar y competir a nivel internacional.

Flagelos sociopolíticos como la alta desigualdad.

La distribución irregular del ingreso, sumada a la coexistencia de industrias altamente tradicionales y altamente avanzadas dentro de un mismo país -a veces dentro de las mismas localidades-, genera un distanciamiento creciente en el nivel económico de distintas poblaciones. La falta de igualdad de derechos obstaculiza el pleno ejercicio de ciudadanía en los individuos más vulnerables al momento de toma de decisiones y los expone a la acción del crimen organizado, el narcotráfico o a ser víctima de la impunidad policial y judicial.

Los obstáculos descritos en este acápite contribuyen a orientar la agenda de trabajo de muchos países de la región, tanto en la Cooperación Sur-Sur y Triangular como en la AOD. Su persistencia en nuestras listas de “tareas pendientes” (con matices locales) revela al menos dos cosas: que estos problemas están arraigados en complejas relaciones económicas, políticas y sociales, y que las modalidades de cooperación implementadas y los socios involucrados hasta ahora han sido insuficientes para resolverlos.

1.3

LO QUE VIENE: NUEVOS HORIZONTES, MÁS SOCIOS

Ante la aparición de nuevos retos y el agravamiento de otros flagelos de larga data, la globalización y el avance de las tecnologías de las comunicaciones han permitido la articulación de nuevas redes de actores a nivel internacional. Los llamados cada vez más frecuentes a fortalecer alianzas y coordinar acciones pueden entenderse como un reconocimiento del valor que estos actores pueden aportar a espacios que habían sido del dominio tradicional del Estado.

Actualmente denominamos “alianzas para el desarrollo” a este trabajo conjunto para el logro de los ODS mediante el intercambio de conocimientos, experiencias, tecnologías y recursos financieros. Las Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas son fundamentales para materializar estas alianzas en iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular, por su experiencia tendiendo puentes comunes y articulando financiamiento multilateral y bilateral.

Se configuran así nuevas áreas de acción para responder a los cuatro actores:

Los gobiernos descentralizados o subnacionales/locales. El nivel territorial o local es un espacio fundamental para la resolución eficaz y sostenible de los desafíos y los objetivos del desarrollo. La cooperación descentralizada pone el foco en los espacios locales de las Gobernaciones y Alcaldías, recomendando programas de intercambio para el fortalecimiento de capacidades locales para la formulación y ejecución de proyectos para el desarrollo sostenible. La modalidad de cooperación para gobiernos subnacionales/ locales se denomina cooperación descentralizada (o transfronteriza, cuando se trata de localidades que comparten realidades sociales a pesar de encontrarse en lados distintos de una frontera nacional o estatal), y su gestión plantea preguntas sobre la capacidad de los gobiernos locales para comprometer recursos generalmente del nivel nacional, así como sobre la continuidad de los proyectos ante los cambios de gobiernos locales.

La sociedad civil organizada. La apropiación comunitaria de los procesos de desarrollo es fundamental para asegurar la sostenibilidad, eficacia y consecución plena y real de los objetivos del desarrollo. Promover una participación de

calidad requiere un ecosistema vibrante de OSC que pueda facilitar el diálogo entre el sector público y la sociedad. Una participación efectiva de la sociedad civil requiere revertir la tendencia a restringir el ambiente habilitante. Esto implica fortalecer las condiciones de seguridad ciudadana (con responsabilidades que atañen al Estado y a otros actores y dinámicas comunitarias) y explorar cómo distintas fuentes de financiamiento pueden afectar la independencia de acción de la sociedad civil, en un contexto donde la disminución de recursos está comprometiendo su capacidad de incidencia y veeduría en políticas públicas.

La academia. La creciente necesidad de contar con más y mejor información acerca de los flujos de la cooperación y del impacto de las intervenciones, exige fortalecer la gestión de conocimientos sobre la Cooperación Internacional. Nuevas teorías deben apoyar el estudio de fenómenos actuales y la gestión de actores, alcances y retos. El aporte académico también es clave para avanzar en la Agenda 2030 desde los lugares comunes hacia instrumentos efectivos de gestión del desarrollo.

El sector privado. Es un actor con un papel clave en la sociedad, por su capacidad para movilizar recursos financieros y a su orientación hacia la eficiencia de procesos. Desde el ámbito de la Responsabilidad Social Empresarial, y muchas veces trabajando en alianza con Organizaciones No Gubernamentales (ONG), el sector tiene experiencia en la organización de pactos de acción colectiva alrededor de ideas como el comercio justo, el combate a la explotación laboral en industrias como la textil o en las cadenas de valor de productos como el cacao o el café. Sin embargo, aumentar la innovación en la cooperación al desarrollo requerirá fortalecer las alianzas para el desarrollo. Esto requiere una mayor asimilación del concepto de desarrollo sostenible como parte de las agendas nacionales y regionales, así como gestionar posibles conflictos de interés y riesgos de captura institucional por parte de intereses comerciales.

El reto de la alineación de la CSS y la CT con la Agenda 2030 es uno entre muchos, que requieren del Sur Global avances conceptuales y políticos aún en gestación

I.4

A 40 AÑOS DE PABA: ¿UNA NUEVA FASE DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR?

Aunque las páginas precedentes han intentado caracterizar a un conjunto de actores que se perfilan cruciales para enfrentar los retos del futuro, la región cuenta con años de experiencia articulando acciones con ellos. Las próximas páginas de este informe revelarán el alcance de este trabajo.

PABA+40 hizo llamados específicos a proveer condiciones óptimas de trabajo con los nuevos actores de la Cooperación Sur-Sur y Triangular que mejoren la eficacia de ambas modalidades de cooperación, a través de intercambios técnicos para, entre otras cosas:

- impulsar empresas industriales y prestar apoyo para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición;
- promover el desarrollo, transferencia, disseminación y difusión de tecnologías ecológicamente racionales;
- promover programas de colaboración transfronteriza para desarrollar prácticas más ajustadas a las realidades sociales de las zonas de frontera;
- fortalecer las instituciones públicas de investigación, instituciones académicas, centros de estudio, redes de conocimiento y centros de excelencia regionales o temáticos;
- movilizar más recursos mediante la colaboración con el sector privado en proyectos de cooperación; y
- mejorar el acceso a la financiación y la participación de un mayor número de Organizaciones de la Sociedad Civil, así como mejorar el entorno para la conexión con las organizaciones sociales y los procesos transformadores.

Complementando los avances en la Cooperación Sur-Sur tradicional y alineada con sus principios rectores, la Cooperación Triangular se perfila como una modalidad útil para gestionar estos complejos arreglos de recursos, cronogramas, intereses y percepciones. Los países iberoamericanos han

realizado importantes esfuerzos en la última década por sistematizar buenas prácticas de gestión de Cooperación Triangular en el marco del PIFCSS. Adicionalmente, el trabajo a nivel global en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC) o la *Global Partnership Initiative* (GPI), también da cuenta de la importancia dada por otras regiones a fortalecer las capacidades para resolver estos dilemas de cooperación.

A pesar de estos avances, el reto de la alineación de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular con la Agenda 2030 es uno entre muchos, que requieren del Sur Global avances conceptuales y políticos aún en gestación. El campo de los socios y modalidades potenciales de trabajo para la Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular no se agota con los elementos expuestos hasta ahora.

En cuanto a las modalidades de cooperación, consideramos importante prestar más atención a los mecanismos de cooperación regional, como por ejemplo el Proyecto Mesoamérica (PM). La experiencia del PM es ejemplo de un mecanismo de coordinación regional que articula países, recursos y redes profesionales y temáticas en la conformación de un laboratorio de cooperación con montos y horizontes de tiempo más ambiciosos que los tradicionales de la Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular. En otras latitudes, iniciativas como CARICOM o MERCOSUR también exhiben mecanismos complejos de trabajo técnico y político.

A propósito del llamado de PABA+40 por una mejor gestión de las alianzas para el desarrollo, aún hay oportunidades para la complementariedad regional. Mucho se ha escrito sobre la importancia de establecer agendas conjuntas entre los distintos actores de la Cooperación en la región, pero menos se dice sobre la importancia de buscar sinergias entre la multiplicidad de espacios y mecanismos de coordinación programática, política o comercial vigentes en Iberoamérica.

Resumiendo, los cambios en el contexto internacional han modificado la concepción del desarrollo y su medición. La incorporación de nuevos actores a los debates iberoamericanos sobre el desarrollo y la redefinición de su rol en la cooperación internacional, son sintomáticas de estos cambios. Como reflejo de estos cambios, la cooperación multiactor va más allá de una alianza para proyectos puntuales o para buscar nuevas fuentes de recursos para el desarrollo. Es un desafío coordinar intereses y objetivos heterogéneos con la empresa privada, la sociedad civil, la academia y los gobiernos descentralizados para enfrentar los problemas del desarrollo y los fenómenos actuales.